Effective Action Report 2013

1. Inleiding

De hoge bbp-groei in de jaren voor de financiële crisis ging samen met een sterke opbouw van schulden van met name huishoudens en banken. Onderliggende kwetsbaarheden - zoals in de woningmarkt, in het pensioensysteem en in de financiële sector - kwamen door de gunstige financiële en economische situatie nauwelijks tot uiting. Door de financiële crisis zijn deze kwetsbaarheden aan de oppervlakte gekomen. Balansen van huishoudens en financiële partijen zijn verstoord, met negatieve implicaties voor de economische groei, werkgelegenheid en de publieke financiën. Het op orde brengen van balansen kost tijd en vormt een grote uitdaging.

Nederland kan de crisis alleen achter zich laten wanneer ook de noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd en balansen zich herstellen. Met een omvangrijk pakket hervormingen op het gebied van de financiële sector, de woningmarkt, arbeidsmarkt, zorg en in de sfeer van pensioenen wordt gewerkt aan toekomstbestendige groei voor de Nederlandse economie. Deze hervormingen zijn op basis van het Regeerakkoord verder uitgewerkt in een reeks van afspraken met fracties en maatschappelijke organisaties, zoals het Woonakkoord, het Sociaal Akkoord, het Zorgakkoord en het Energieakkoord. Daarnaast is het cruciaal dat de overheidsfinanciën weer op orde worden gebracht en verder wordt gewerkt aan het verstevigen van de lange termijn houdbaarheid.

Nederland hecht sterk aan een adequate en zorgvuldige handhaving van de Europese begrotingsafspraken. In het kader van de buitensporigtekortprocedure is Nederland meegegeven om voor de begroting van 2014 voor ten minste 1 procent bbp (6 miljard euro) aan aanvullende duurzame maatregelen te nemen. Hiertoe is een aanvullend consolidatiepakket van deze omvang samengesteld, waarbij de gevolgen voor ondernemerschap en werkgelegenheid zo veel mogelijk zijn beperkt, het onderwijs wordt ontzien en ruimte is gemaakt voor een aantal stimulerende maatregelen. In het licht van de huidige economische situatie is het kabinet van mening dat met het aanvullende beleidspakket van 6 miljard euro effectief invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

Dit Effective Action Report geeft een korte analyse van de onderliggende problemen van de Nederlandse economie en de aangekondigde structurele hervormingen van het kabinet als reactie hierop. Een gedetailleerde omschrijving van de verschillende structurele maatregelen is te vinden in het Economic Partnership Programme. Vervolgens wordt in het bijzonder stil gestaan bij de huidige situatie van de Nederlandse overheidsfinanciën en wordt ingegaan op hoe het kabinet gevolg geeft aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

2. Economische situatie

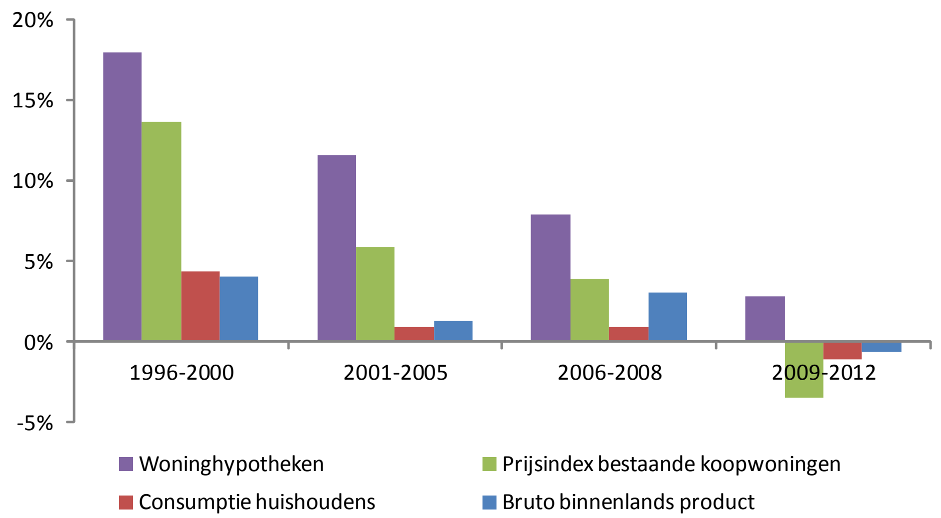
De huidige laagconjunctuur kent een lange aanloop

In de tweede helft van de jaren '90 groeide de Nederlandse economie met gemiddeld ongeveer 4 procent per jaar. Naast de uitvoer, groeiden de binnenlandse bestedingen in deze jaren sterk. Ten dele kwam dit door een sterke groei van de arbeidsparticipatie in deze jaren en de gerelateerde inkomensontwikkeling.[1] De groei van binnenlandse bestedingen kwam echter ook voor een aanzienlijk deel voort uit kredietverlening en vermogenswinsten, zoals huizenprijzen en aandelenvermogen.[2] Een forse groei van hypotheekleningen vertaalde zich in deze periode in consumptieve bestedingen en voedde huizenprijzen. Na de eeuwwisseling nam de intensiteit van dit proces af.

Voorafgaand aan de crisis groeiden de consumptie en schulden van huishoudens sterk

Onderstaande figuur toont hoe tussen 1995 en 2008 woninghypotheken en huizenprijzen aanzienlijk sneller groeiden dan het bruto binnenlands product (bbp). Ook de consumptie van huishoudens en het bbp groeiden in de tweede helft van de jaren '90 onstuimig. Na de eeuwwisseling nam het groeitempo van de consumptie echter aanzienlijk af. Dit werd ingegeven door een minder snelle groei van vermogens, maar ook door stagnatie van het beschikbare gezinsinkomen.[3] Tot en met 2008 bleef de groei van woninghypotheken hoog. De groei van huizenprijzen bleef zo een stimulerende werking op de consumptie houden. Hoewel de netto vermogenspositie van huishoudens gemiddeld genomen sterk positief was en is, bleek de gelijktijdige oploop van huizenprijzen en hypotheekschulden een risico voor veel mensen die in de jaren voorafgaand aan de crisis een huis hadden gekocht.

Figuur: gemiddelde jaarlijkse groei hypotheken, huizenprijzen, consumptie en bbp



Bron: CBS en DNB.

De financiële crisis heeft zich vertaald in balansherstel

De Nederlandse economie bevindt zich momenteel in een fase van balansherstel, waarbij huishoudens, banken, pensioenfondsen en overheden werken aan herstel van de vermogenspositie. Nederland kent een grote financiële sector (banken, verzekeraars en pensioenfondsen), terwijl de balans van huishoudens in de jaren voorafgaand aan de crisis snel is gegroeid: tegenover een toenemend huizenvermogen stonden nog sneller toenemende hypotheekschulden. De crisis heeft laten zien dat niet alleen banken, maar ook burgers kwetsbaar

---

[1] Het aantal tweeverdienerhuishoudens groeide van 36 procent van de huishoudens onder 65 jaar in 1990 naar 47 procent in 2000 en 57 procent in 2009 (bron: CBS).

[2] In de periode 1990-2000 stegen de huizenprijzen met 160 procent en de AEX met 450 procent. Volgens berekeningen van DNB nam het vermogen van huishoudens hierdoor met naar schatting ongeveer 1 biljoen euro (1000 miljard) toe, ofwel jaarlijks met gemiddeld 55 procent van het beschikbare gezinsinkomen (bron: DNB jaarverslag, p. 17).

[3] Zie DNB Bulletin, *Minder geld in de gezinsportemonnee*, 23 juli 2013. Uit de analyse van DNB blijkt dat het gezinsinkomen sinds 2000 is achtergebleven bij de groei van het bbp. Het bedrijfsleven heeft zijn inkomensaandeel weten te vergroten en een steeds groter deel van wat in Nederland wordt verdiend komt huishoudens op een andere manier ten goede, namelijk in de vorm van collectieve zorguitgaven en toekomstige pensioenaanspraken.

zijn voor waardedalingen van bezittingen. Vooral door de huizenprijsdalingen staan veel huizenbezitters met hun hypotheek 'onder water' (de hypotheekschuld is dan groter dan de actuele waarde van het huis). Tussen 2008 en 2011 is het aandeel huishoudens met onderwaarde verdubbeld van 13 procent tot 25 procent, waarbij vooral de jongere huishoudens zijn getroffen.[4] In de afgelopen jaren zijn huizenprijzen verder gedaald en is dit aantal gestegen. Balansherstel zet onoverkomelijk een rem op consumptie en nieuwe investeringen. Ervaringen uit het verleden laten hierbij zien dat het herstel vanuit een financiële crisis, met name wanneer sprake is van een verstoorde balansverhouding in de private sector, veel tijd vergt.[5] Bovendien ligt de economische groei in zo'n periode van herstel langdurig lager dan men op basis van de voorgaande jaren gewend was.

De vergrijzing is daarbij nu daadwerkelijk ingetreden

Naast conjuncturele factoren zoals balansherstel en een financiële crisis, beïnvloeden ook structurele factoren het groeipotentieel van de Nederlandse economie in de komende periode. De naoorlogse babyboomgeneratie verlaat op dit moment de arbeidsmarkt. Met een minder snel groeiend en binnenkort krimpend arbeidsaanbod zal de economie in de toekomst minder sterk groeien dan in het verleden. Het Centraal Planbureau (CPB) rekent deze kabinetsperiode met een gemiddelde *potentiële* groei van 1,3 procent per jaar. In de periode 2008-2012 was dit nog 1,6 procent gemiddeld en bijvoorbeeld in de periode 1998-2002 nog 2,7 procent gemiddeld per jaar.

Balansherstel vraagt veel van burgers en bedrijven

Balansherstel betekent dat huishoudens meer gaan sparen (om bijvoorbeeld af te lossen op de hypotheek) en minder consumeren. Balansherstel in de financiële sector betekent dat banken nieuw kapitaal moeten aantrekken of hun balans moeten verkorten. Dit laatste kan op vele manieren, bijvoorbeeld door buitenlandse bezittingen te verkopen, maar kan er ook toe leiden dat banken minder geld uitlenen. Economische stagnatie uit zich in minder productie, minder werkgelegenheid en een oplopende werkloosheid. De productie en werkgelegenheid in de marksector zijn beide met ongeveer 5 procent gedaald ten opzichte van de piek vóór de crisis.

Voor dit jaar wordt een verdere krimp van de economie verwacht,

Het CPB verwacht voor dit jaar een krimp van de Nederlandse economie met 1¼ procent (na een krimp van 1,2 procent in 2012). Hierbij leveren zowel de consumptie, de investeringen als de overheidsbestedingen een negatieve bijdrage aan de bbp-ontwikkeling. Alleen de uitvoer levert een positieve groeibijdrage. Voor 2014 wordt een bescheiden groei van +½ procent geraamd en wordt aangenomen dat na een lange periode van daling, de huizenprijzen zich stabiliseren. Hiermee komt hopelijk een eind aan twee achtereenvolgende jaren van afnemende economische activiteit. Het is dan ook van belang dat de bij de verdere begrotingsconsolidatie voldoende oog blijft bestaan voor het kwetsbare economische herstel.

De werkloosheid loopt op

Naar verwachting bedraagt de werkloosheid in 2014 zo'n 7,5 procent van de beroepsbevolking, tegen 4,4 procent in 2011. In vergelijking met andere Europese landen is het niveau van de werkloosheid in Nederland nog altijd relatief laag, maar de oploop sinds 2011 is relatief sterk. Deze oploop hangt deels samen met een toegenomen arbeidsaanbod; de werkgelegenheid neemt sinds 2011 weliswaar af maar de ontwikkeling van de werkgelegenheid is nog relatief bestendig.[6] Er treedt daarbij een verschuiving op: sinds de werkgelegenheid (gemeten aan het aantal banen) piekte in het eerste kwartaal van 2009 op 9,3 miljoen banen, werken in het tweede kwartaal van 2013 circa 250 duizend mensen minder in loondienst en zijn er circa 100 duizend zelfstandigen bijgekomen op de arbeidsmarkt.

---

[4] Begin 2011 waren er 4,2 miljoen huishoudens met een eigen woning. Bij ruim één miljoen was de waarde van deze woning op dat moment lager dan de fiscale hypotheekschuld. Bij bijna zes op de tien eigen woningen die onder water staan, is de eigenaar jonger dan 40 jaar (Bron: CBS webmagazine, 21 maart 2013).

[5] Zie bijvoorbeeld Reinhart en Rogoff (2009). '*This time is different. Eight Centuries of Financial Folly'.* Princeton University Press, Koo (2011). 'The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics' *real-world economics review*, no 58, pp.19-37 of Jorda, Schularick en Taylor (2012). 'When credit bites back: leverage, business cycles, and Crises' *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper series* (eerder uitgebracht als NBER working paper No 17621).

[6] Sinds het uitbreken van de crisis is het aantal banen en het aantal werkzame personen veel minder gekrompen dan de binnenlandse productie. Dit is het gevolg van het grootschalige 'hamsteren' van arbeid door bedrijven (*labour hoarding*). In de beginjaren van de crisis was dit in grote mate het geval, maar ook in het eerste kwartaal van 2013 kromp de binnenlandse productie jaar-op-jaar bijvoorbeeld meer dan dat de werkgelegenheid afnam.

Tabel Macro-economische veronderstellingen	2013	2014
Bruto binnenlands product (miljarden euro)	602	613
Volume bbp	-1¼%	½ %
Inflatie (consumentenprijsindex)	2¾%	2%
Contractloon marktsector	1½%	1½%
Werkloze beroepsbevolking	7%	7½%
Lange rente	2%	2½%
Eurokoers ($)	1,32	1,32
Olieprijs ($ per vat)	105	103

Bron: Macro Economische Verkenning 2014 (CPB)

3. Structurele hervormingen

Door de crisis zijn opgebouwde kwetsbaarheden van de Nederlandse economie aan de oppervlakte gekomen. Mede daarom is het van belang dat Nederland maatregelen neemt die op de lange termijn bijdragen aan een betere werking van de economie. Het kabinet onderneemt hiertoe - in lijn met de landenspecifieke aanbevelingen - belangrijke hervormingen op het gebied van de woningmarkt, arbeidsmarkt, in de sfeer van pensioenen en de zorg. Een gedetailleerde omschrijving van de verschillende maatregelen is te vinden in het Economic Partnership Programme.

Nieuw evenwicht op de woningmarkt.

Op de koopwoningmarkt wordt gewerkt aan het versterken van de schokbestendigheid van huishoudens. De verhouding tussen hypotheekschuld en de waarde van de woning (Loan to value-ratio) wordt geleidelijk teruggebracht. Mensen krijgen voortaan alleen rente aftrek wanneer ten minste annuïtair wordt afgelost op de hypotheek. Daarnaast wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief waartegen mensen hun hypotheekrente kunnen aftrekken in 28 jaarlijkse stappen van een half procentpunt teruggebracht naar uiteindelijk 38 procent. De fiscale subsidies op de koopwoningmarkt worden met ruim 40 procent afgebouwd. Ook wordt de kostengrens van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) stapsgewijs verder afgebouwd tot 225 duizend euro per 1 juli 2016, en wordt het uitgangspunt in de toekomst deze te koppelen aan de gemiddelde woningprijs. Daarmee wordt de NHG-regeling verkleind (en dus de exposure voor het Rijk als achtervang) en de marktverstorende werking van het instrument beperkt. Om de mobiliteit op de woningmarkt te verhogen en de schuldopbouw te verlagen is de overdrachtsbelasting structureel verlaagd van 6 procent naar 2 procent. Ook voert het kabinet hervormingen op de huurmarkt door. Zo wordt de maximale jaarlijkse verhoging van de huur bovenop de inflatie afhankelijk van het inkomen van huishoudens (met een maximum van 4 procent boven inflatie) en de doorstroming op de woningmarkt bevorderd.

Arbeidsmarkt en pensioenstelsel toekomstbestendiger.

Een goed werkende arbeidsmarkt is van groot belang voor economische groei. Met een intredende vergrijzing wordt ook de werking van de arbeidsmarkt voor ouderen steeds belangrijker. Het kabinet werkt over de breedte van de arbeidsmarkt aan een nieuwe balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Zo wordt per 2016 het ontslagrecht gemoderniseerd. Het ontslagrecht wordt activerender, eerlijker en eenvoudiger. Afhankelijk van de reden van ontslag komt er één ontslagroute. Er wordt sneller zekerheid geboden aan werknemers en werkgevers en de ontslagvergoedingen worden gemaximeerd. Daarnaast zal het kabinet vanaf 1 januari 2015 verschillende wijzigingen in het arbeidsrecht doorvoeren om de positie van flexwerkers te versterken en schijnconstructies tegen te gaan. Ook de WW wordt hervormd. Door in te zetten op van-werk-naar-werkbegeleding en de maximale duur van de (publiek gefinancierde) WW te beperken wordt de WW activerender. Een activerende WW kan bijdragen aan een zo snel mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt van de mensen die werkloos worden. Op deze manier worden mensen voor de arbeidsmarkt behouden en wordt de (langdurige) werkloosheid teruggedrongen. De AOW-leeftijd wordt sneller verhoogd naar 66 in 2018 en 67 in 2021 en vervolgens aan de levensverwachting gekoppeld. Tegelijkertijd wordt het fiscaal aantrekkelijk sparen voor het pensioen versoberd en beperkt tot een inkomen van 100 duizend euro. Tot slot wordt met een

nieuw wettelijk kader de schokbestendigheid van het pensioenstelsel vergroot en worden de risico's evenwichtiger over de deelnemers verdeeld.

Verbeterde werking zorgstelsels.

De gezondheidszorg is de afgelopen jaren productiever geworden, waardoor meer zorg voor dezelfde euro premie wordt geleverd. Niettemin bestaan er belangrijke uitdagingen om het zorgstelsel efficiënter in te richten en de oplopende kosten te beperken. In de curatieve zorg wordt de werking van het stelsel verder verbeterd, onder andere doordat zorgverzekeraars meer risico's zelf zijn gaan dragen. Betere informatievoorziening over kwaliteit en kosten stelt patiënten en zorgverzekeraars in staat om kritischer en bewuster keuzes te maken. Daarnaast hebben veldpartijen zich gecommitteerd aan landelijk maximum groeipercentages waarmee de groei van de zorguitgaven wordt beheerst. Bij de langdurige zorg wordt het uitgangspunt dat mensen langer thuis blijven wonen en zorg en ondersteuning zoveel mogelijk in de eigen omgeving ontvangen. Daartoe wordt een deel van de zorg en ondersteuning gedecentraliseerd naar gemeenten. Door zorg en ondersteuning dichter bij de burger te organiseren kan meer maatwerk worden geleverd en kan beter worden ingespeeld op de rol van het sociale netwerk rond de burger. De langdurige intensieve zorg wordt weer meer gericht op de zware zorgbehoefte, waar deze oorspronkelijk ook voor bedoeld was.

Het kabinet heeft oog voor de moeilijke fase waarin de economie zich bevindt.

Hervormingen bieden toekomstperspectief, maar impliceren evenzeer een andere verdeling van de lusten en lasten van bepaalde collectieve arrangementen.

- *Ondersteuning woningmarkt.* Op zowel de koop- als de huurmarkt neemt het kabinet diverse maatregelen om de transitie vanuit de huidige moeilijke situatie op de woningmarkt te ondersteunen. Om de woningmarkt te stimuleren is de rente op restschulden gedurende 10 jaar aftrekbaar gemaakt, is 0.1 miljard euro beschikbaar voor startersleningen, en is tijdelijk[7] dubbele hypotheekrenteaftrek mogelijk als een belastingplichtige zijn oude woning nog niet heeft verkocht. Om de bouw te stimuleren is de BTW op arbeidskosten bij onderhoud en renovatie voor een jaar verlaagd naar 6 procent en worden investeringen in energiebesparing extra gestimuleerd (via een revolverend fonds energiebesparing met een totale beoogde omvang van 0,7 miljard euro). Om de investeringen van woningcorporaties op peil te houden is de Verhuurdersheffing in 2014 met 0,1 miljard euro verlaagd. Hierbij is het uitgangspunt dat woningbouwcorporaties efficiënter gaan werken. Ook worden de regels voor verkoop van woningen door woningcorporaties versoepeld: dit biedt kansen voor andere marktpartijen en verruimt de liquide middelen voor corporaties.

- *Stimulans voor de arbeidsmarkt.* Op de arbeidsmarkt heeft het kabinet met de sociale partners een Sociaal Akkoord gesloten met aanvullende afspraken over de volle breedte van de arbeidsmarkt. Op korte termijn wordt het arbeidsmarktbeleid gericht op het behoud van werkgelegenheid met gerichte stimuleringsmaatregelen en een sectorale aanpak. Er is in 2014 en 2015 jaarlijks 0,3 miljard euro beschikbaar voor van-werk-naar-werk en intersectorale scholing. Voor de ondersteuning van jongeren en ouderen is er eenmalig 0,1 miljard euro extra beschikbaar. De hervormingen van het stelsel voor mensen met een arbeidsbeperking, de WW en ontslagrecht worden later ingevoerd om in tijd van crisis meer rust en vertrouwen te geven op de arbeidsmarkt. De hervormingen van het stelsel voor mensen met een arbeidsbeperking worden ingevoerd in 2015, de hervormingen van de WW en het ontslagrecht in 2016. Bovendien zal de hervorming van de WW geleidelijk plaatsvinden. Op lange termijn leiden deze hervormingen tot betere werking van de arbeidsmarkt.

- In het aanvullend beleidspakket van 6 miljard euro (zie onder) is tevens ruimte gemaakt voor een impuls van de economie, waarbij bestaande middelen worden vrijgemaakt ten bate van investeringen, de kredietverlening wordt gestimuleerd en werken aantrekkelijker wordt gemaakt. Naast de positieve effecten op de meer korte termijn, versterken deze maatregelen het groeipotentieel van de Nederlandse economie.

[7] In 2013 is deze periode gemaximeerd op 3 jaar; in 2014 maximaal 2 jaar.

4. Overheidsfinanciën

EMU-saldo

Het EMU-saldo komt naar verwachting uit op -3,2 procent bbp in 2013 en -3,3 procent bbp in 2014. Allereerst nemen de belasting- en premie-inkomsten in 2014 met 11,5 miljard euro toe ten opzichte van 2013, met name als gevolg van beleidsmaatregelen. De gasbaten nemen in 2014 echter af ten opzichte van 2013 vanwege de verwachte lagere olieprijs in 2014. Tegelijkertijd stijgen in 2014 de uitgaven aan de zorgsector en aan sociale zekerheid. Dit hangt nauw samen met de oploop in de vergrijzing en werkloosheid. Ten slotte vallen de incidentele opbrengsten uit de frequentieveiling voor mobiele telefonie en mobiel Internet weg uit de EMU-saldoraming voor 2014. Per saldo verslechtert het EMU-saldo hierdoor van 2013 op 2014 iets, ondanks het feit dat de groei in 2014 naar verwachting aan zal trekken en er is besloten tot een omvangrijk additioneel bezuinigingspakket van 6 miljard euro (zie paragraaf 5).

Structurele EMU-saldo

Het structureel saldo verbetert van -2,5 procent in 2012 naar -1,5 procent in 2013 en -1,3 procent in 2014. Het structureel saldo komt lager uit dan het feitelijk saldo omdat het geschoond wordt voor de laagconjunctuur waar Nederland zich in bevindt. Incidentele factoren, zoals de telecomveiliging en het nationaliseren van de SNS, die grote invloed hebben op het feitelijk saldo worden ook buitenbeschouwing gelaten in het structureel saldo.

EMU-schuld

De EMU-schuld komt in 2013 naar verwachting uit op 451 miljard euro (75,0 procent bbp). In 2014 groeit de schuld door naar een totaal van 466 miljard euro (76,1 procent bbp). Door de stijging van het bbp is er sprake van een verlagend effect op de ontwikkeling van de schuld. Er zijn ook schuldverhogende effecten. Zo bedraagt in 2014 het EMU-saldo -19,9 miljard euro. Hiertegenover staat dat het schatkistbankieren door decentrale overheden tot een schuldafname van naar verwachting circa 2 miljard euro leidt tussen 2013 en 2014. Ook de ING back-up faciliteit verlaagt de schuld. Deze faciliteit wordt namelijk geleidelijk afgebouwd.

	ESA Code	2013	2014
		% bbp	% bbp
Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector			
Totale overheid	S.13	-3.2	-3.3
Centrale overheid	S.1311	-0.9	-2.0
Lokale overhied	S.1313	-0.4	-0.3
Fondsen sociale zekerheid	S.1314	-1.8	-1.0
Rentelasten	D.41	1.8	1.8
Primair saldo[2]		-1.3	-1.5
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-0.5	0.0
Reële bbp-groei (%)		-1¼	½
Structureel saldo		-1.5	-1.3
Bruto schuld		75.0	76.1

5. Aanvullend Pakket

Buitensporigtekortprocedure

Nederland hecht sterk aan een adequate en zorgvuldige handhaving van de Europese begrotingsafspraken. In het kader van de buitensporigtekortprocedure is Nederland meegegeven om voor de begroting van 2014 voor ten minste 1 procent bbp (6 miljard euro) aan aanvullende duurzame maatregelen te nemen. Hoewel volgens de huidige inzichten het buitensporig tekort niet volledig in 2014 gecorrigeerd zal zijn, is het kabinet in het licht van de huidige economische situatie van mening dat met het aanvullende beleidspakket van 6 miljard euro effectief invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

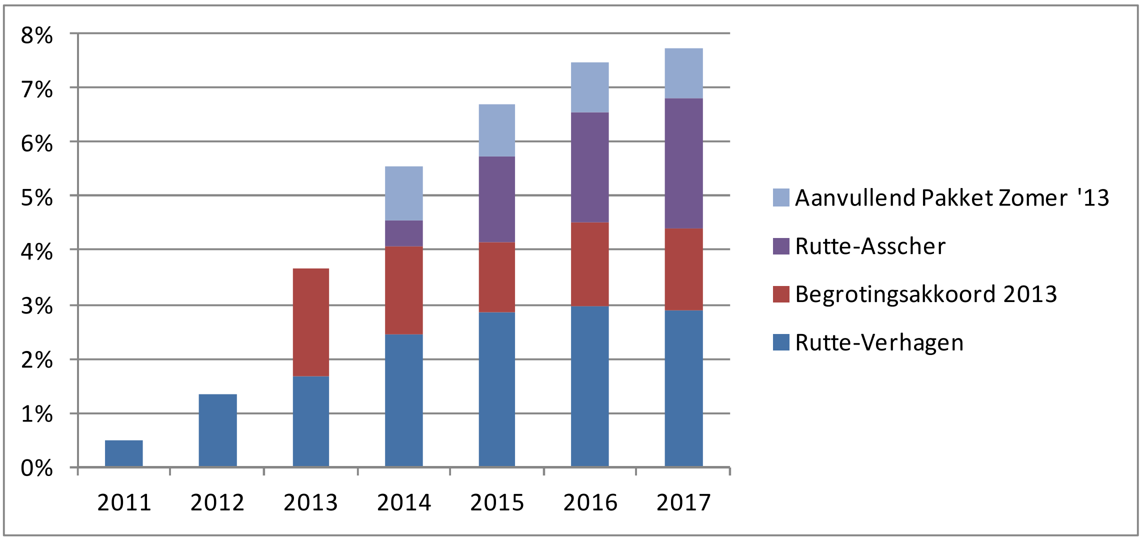
Effecten Aanvullend Pakket

Naar verwachting zou het begrotingstekort zonder aanvullend beleid in 2014 oplopen naar 3,9 procent van het bbp en pas aan het einde van de kabinetsperiode weer richting de 3 procent bbp bewegen, onder de voorwaarde dat de economische groei zich voltrekt zoals geraamd door het CPB. Mede door het aanvullende pakket houdt Nederland grip op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, ondanks dat door het matige groeiherstel de overheidsfinanciën maar langzaam verbetert.

Nederland heeft in totaal circa 8 procent bbp aan maatregelen genomen

De aanvullende maatregelen komen bovenop de drie eerdere tekortverbeterende pakketten: achtereenvolgens het pakket bij de start van kabinet Rutte-Verhagen, de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 en de maatregelen uit het regeerakkoord van kabinet Rutte-Asscher. Zoals blijkt uit onderstaande figuur lopen de totale maatregelen voor 2014 op tot meer dan 30 miljard euro (circa 5 procent bbp), en voor 2017 tot meer dan 50 miljard euro (circa 8 procent bbp).

Figuur: jaarlijkse (bruto) maatregelen om het begrotingstekort te verbeteren (in % bbp)



Noot: totaal aan consoliderende maatregelen ten opzichte van een beleidsarm scenario.

Inhoud Aanvullend Pakket

Onderstaande tabel presenteert het aanvullende consolidatiepakket met een totale omvang van structureel 6 miljard aan besparingen. Deze besparingen richten zich in eerste instantie op de zorg, de sociale zekerheid en de collectieve sector. Via het Zorgakkoord wordt de trend van stijgende zorguitgaven verder omgebogen. In de sociale zekerheid wordt gefaseerd een huishoudentoeslag ingevoerd, waarin de huidige zorgtoeslag, kindgebondenbudget, huurtoeslag en een-ouderencomponent worden geïntegreerd. Dit maakt het stelsel eenvoudiger, transparanter en vergroot de doelmatigheid van inkomensondersteuning. De uitgaven aan salarissen in de collectieve sector worden beperkt door werk boven inkomen te stellen, terwijl de soberheid van het overheidsapparaat verder wordt vergroot. Samen met een aantal belasting en premiemaatregelen zoals het niet indexeren van belastingschijven en een verlenging van de crisisheffing wordt de overheidsbegroting structureel weer meer in lijn gebracht met de nieuwe economische realiteit.

Maatregel	2013	2014	2015	2016	2017	struc
(In miljarden euro; - = saldoverbeterend)						
Zorg*		**-1,5**	**-0,8**	**-1,0**	**-1,3**	**-1,3**
Zorgakkoord		-0,3	-0,5	-0,8	-1,0	-1,0
Terugdraaien maatregel lage ziektelast		0,0	1,2	1,2	1,2	1,2
Zorgtoeslag		-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Geneesmiddelen		-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Overig (o.a. grensoverschrijdende zorg)		-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Sociale zekerheid		**0,2**	**-0,7**	**-1,1**	**-1,1**	**-1,1**
Gefaseerde invoering huishoudentoeslag		0,3	-0,5	-1,0	-1,0	-1,0
AO-tegemoetkoming		-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Rijksbegroting	**0,1**	**-1,5**	**-1,6**	**-1,5**	**-1,4**	**-1,5**
Pakket kredietverlening MKB	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting loonruimte 2014 collectieve sector excl. zorg (loonsombenadering)		-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Prijsbijstellling 2013		-0,6	-0,7	-0,6	-0,4	-0,6
Ramingsbijstellingen onderwijs (o.a. leerlingaantallen)		-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Investering kwaliteit onderwijs		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Bijdrage departementale begrotingen (excl VWS & SZW)		-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Belastingen en premies	**1,6**	**-2,7**	**-2,2**	**-2,2**	**-2,2**	**-1,7**
Fiscale behandeling stamrechten		-2,1	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4
Bevriezen belastingschrijven en heffingskortingen		-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Inhouden lastenenveloppen bedrijfsleven		-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Verlengen werkgeversheffing hoge inkomens (crisisheffing)		-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Versnellen verhoging arbeidskorting		0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Verzachten versobering zelfstandigenaftrek (winstbox)		0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Afschaffen integratieheffing BTW		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Verruimen schenkbelasting		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Verruimen willekeurige afschrijving investeringen	0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Koopkrachtpakket		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Lastenverlichting bedrijven	1,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Niet doorgaan inkomensafhankelijk eigen risico en afbouwen algemene heffingskorting		0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Overig		**-0,5**	**-0,8**	**-0,2**	**-0,1**	**-0,6**
Kasritme OS, intensiveringen natuur en veiligheid		-0,3	-0,3	0,2	0,3	0,0
Ex ante doorwerking Gemeente- en provinciefonds		-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,6
Totaal		**-6,0**	**-6,0**	**-6,0**	**-6,0**	**-6,2**

*Lagere zorgpremies worden gecompenseerd door een verhoging van de belastingtarieven in de 1e schijf (burgers) en de Aof-premie (bedrijven)

Toelichting op de belangrijkste onderdelen van het 6 miljard pakket

Zorg

In de nieuwe akkoorden is afgesproken dat het groeipercentage van de zorguitgaven verder wordt teruggebracht. Bij de huisartsen wordt een additionele groei beschikbaar gesteld voor substitutie en vernieuwing van 1 procent in 2014 en 1,5 procent vanaf 2015. Met de huisartsen is eveneens overeengekomen dat hun bekostiging per 2015 wordt aangepast om ervoor te zorgen dat deze beter aansluit bij de gezamenlijke ambities, namelijk meer zorg in de buurt. Om de verlaagde uitgavengroei te realiseren zet de zorgsector extra in op maatregelen die de doelmatigheid, informatievoorziening en de kwaliteit van de zorg verbeteren. Deze gezamenlijke inspanningen leiden tot een besparing van 0,3 miljard euro in 2014 oplopend tot 1 miljard vanaf 2017. Dankzij de breed gedragen onderhandelingsakkoorden met partijen in de curatieve zorg en de gerealiseerde uitgavenverlagingen bij de geneesmiddelen is de eerder voorgenomen beperking van het basispakket in verband met het schrappen van de behandeling van aandoeningen met een lage ziektelast van de baan. Tegelijkertijd is afgesproken dat er meer aandacht wordt besteed aan gepast gebruik van zorg, waarbij naast de arts ook de patiënt zelf een belangrijke rol speelt. Door een samenhangend geheel van maatregelen worden besparingen gerealiseerd op de uitgaven aan geneesmiddelen (structureel circa 0,9 miljard euro). De maatregelen betreffen onder andere het afsluiten van convenanten met het veld, het geven van de bevoegdheid tot het voeren van preferentiebeleid, vrij onderhandelbare tarieven voor apotheekhoudenden en het doelmatiger inkoopbeleid van zorgverzekeraars. Vanaf 2014 wordt 0,3 miljard euro bespaard op de zorgtoeslag. Tot slot betreft de post “zorg overig” voornamelijk een structurele besparing op de uitgaven aan grensoverschrijdende zorg.

Sociale zekerheid

Het kabinet gaat de huidige toeslagen stroomlijnen en vereenvoudigen door de invoering van de huishoudentoeslag. In de huishoudentoeslag zullen de huidige zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en een ouderencomponent worden geïntegreerd tot één toeslag per huishouden met één afbouwpercentage. Dit sluit beter aan bij de draagkracht van huishoudens, omdat het afbouwpercentage onafhankelijk is van het aantal toeslagen of het inkomen. Bij de huidige toeslagen heeft iedere toeslag afwijkende regels rond de afbouw. Dit is ingewikkeld, zeker bij mensen die verschillende toeslagen ontvangen waardoor het afbouwpercentage stapelt en de marginale druk hoog is. De huishoudentoeslag maakt dit eenvoudiger en transparanter.

De huishoudentoeslag wordt gefaseerd ingevoerd. In 2015 wordt de MKOB afgeschaft. In dat jaar wordt een ouderencomponent voor huishoudentoeslag geïntroduceerd waarin het budget van de fiscale ouderenkortingen wordt opgenomen. In 2017 wordt het kindgebonden budget toegevoegd aan de huishoudentoeslag. Daarna zal ook de huurtoeslag in vereenvoudigde vorm deel gaan uitmaken van de huishoudentoeslag. De invoering van de huishoudentoeslag levert een besparing op van 1 miljard euro. Door het kabinet worden extra maatregelen genomen om misbruik en fraude bij toeslagen tegen te gaan.

De tegemoetkoming arbeidsongeschikten op grond van de wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (AO-tegemoetkoming) wordt verlaagd. Dit levert een structurele besparing op van 0,1 miljard euro. In 2014 gaat de AO-tegemoetkoming van 342 euro netto per jaar naar 247 euro.

Rijksbegroting

Naast de in het Zorgakkoord afgesproken loonmatiging voor 2014 tot en met 2017 wordt in 2014 tevens de loonbijstelling voor kabinets- en onderwijssectoren (exclusief zorg) ingehouden voor zover het contractloonontwikkeling betreft. Daarnaast zal het kabinet in 2015 de loonbijstelling wel uitkeren, in lijn met de normale referentiesystematiek. De meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling wordt ingehouden. In het Nationaal Onderwijsakkoord zijn aanvullende afspraken gemaakt over de loonontwikkeling in de onderwijssector. Deze afspraken worden gedekt binnen de OCW begroting en door de loonsombenadering (secundair voor primair).

De referentieraming van leerlingen- en studentenaantallen 2013 en de raming voor studiefinanciering leiden tot lagere uitgaven voor de OCW-begroting. Daarnaast kennen de Regeerakkoordmaatregelen “Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages” en “Afschaffen gratis schoolboeken” incidentele meeropbrengsten ten opzichte van de oorspronkelijk

ingeboekte bedragen. Er wordt 0,2 miljard euro geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs. Tot slot leveren de departementen leveren gezamenlijk 0,2 miljard euro.

Lasten

Vanaf 1 januari 2014 wordt het voor bestaande stamrechten mogelijk gemaakt om de volledige aanspraak bij banken, verzekeraars of bij een stamrecht BV in één keer op te nemen. Deze aanspraak wordt niet volledig, maar voor slechts 80 procent betrokken in de inkomstenbelasting. De stamrechtvrijstelling voor nieuwe ontslagvergoedingen wordt per 1 januari 2014 afgeschaft. Dit houdt in dat nieuwe ontslagvergoedingen in het jaar dat de belastingplichtige deze ontvangt van de werkgever volledig in de heffing wordt betrokken, tegen het reguliere tarief in de inkomstenbelasting.

De belastingschijven en heffingskortingen worden bevroren door de inflatiecorrectie in de inkomsten- en loonbelasting voor het jaar 2014 achterwege te laten. De in het Regeerakkoord beschikbare enveloppe voor lastenverlichting bij bedrijven ter compensatie van de SDE+ heffing wordt ingehouden. Ook de enveloppe uit het Begrotingsakkoord voor terugsluis aan het bedrijfsleven ter compensatie van een aantal vergroeningsmaatregelen wordt ingehouden. In totaal gaat het om een bedrag van 0,6 miljard euro vanaf 2014.

De pseudo-eindheffing voor hoog loon (ook wel de crisisheffing genoemd) is een heffing bij de werkgever van 16 procent over het loon van een werknemer voor zover dat loon een bedrag van 150.000 euro overstijgt. Deze heffing is voor het jaar 2013 ingevoerd. De pseudo-eindheffing voor hoog loon wordt eenmalig verlengd. In 2014 wordt de arbeidskorting met 127 euro verhoogd. Inclusief het Regeerakkoord komt de verhoging in 2014 uit op 254 euro. Hierdoor wordt het niveau van het maximum van de arbeidskorting dat beoogd was voor het jaar 2015 al in het jaar 2014 bereikt.

De versobering van de ondernemersfaciliteiten met 0,5 miljard euro per 2015 wordt verzacht door de inperking met 0,2 miljard euro te verlagen. Er resteert een versobering van de ondernemersfaciliteiten voor een bedrag van 0,3 miljard euro per 2015. Dit wordt ingevuld door de zelfstandigenaftrek te beperken. Hierdoor komt er meer evenwicht in de belastingheffing tussen ondernemers en werknemers.

De integratieheffing wordt door ondernemers als een drempel ervaren om te besluiten tot de ombouw van oude leegstaande kantoren in te verhuren nieuwe woningen en weerhoudt hen ook om voor de verkoop gebouwde nieuwbouwwoningen, in afwachting van de verkoop ervan, te verhuren. Om dit knelpunt op de woningmarkt weg te nemen, wordt de integratieheffing afgeschaft. Met de afschaffing van deze maatregel is een bedrag van 0,1 miljard euro per jaar gemoeid.

Er komt op twee onderdelen een tijdelijke uitbreiding (van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015) van de verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting voor de eigen woning. Het huidige bedrag van de eenmalig verhoogde vrijstelling voor schenking ouders aan kinderen van circa 50.000 euro wordt verhoogd naar 100.000 euro. Daarbij vervalt de beperking tot schenkingen van ouder aan kind. Dit betekent dat iemand van ieder willekeurige derde eenmalig belastingvrij een schenking mag krijgen van maximaal 100.000 euro ten behoeve van de eigen woning. In het pakket wordt uitgegaan van het cumulatieve bedrag voor verruiming van de schenkbelasting.

Vanaf juni 2013 tot en met 31 december 2013 wordt ondernemers de mogelijkheid van willekeurige afschrijving geboden. Hiermee wordt de liquiditeits- en financieringspositie verbeterd van bedrijven die voor vervanging- of uitbreidingsinvesteringen staan. In de tweede helft van 2013 geldt dat eenmalig maximaal 50 procent van de af te schrijven aanschaffings- of voortbrengingskosten willekeurig kan worden afgeschreven.

Bedrijven worden gecompenseerd voor de stijgende sectorfondspremies. In 2013 gaat het eenmalig om1,3 miljard ter compensatie van de inhaalpremie bij de sectorfondsen. Structureel worden bedrijven met 0,2 miljard oplopende tot 0,3 miljard gecompenseerd voor de structureel hogere sectorfondspremies als gevolg van de gestegen werkloosheid.

Het inkomensafhankelijk eigen risico (dat gepland stond voor 2015) zal niet doorgaan. Om de koopkrachteffecten hiervan te compenseren, gaat de zorgtoeslag omhoog en wordt de algemene heffingskorting verder afgebouwd.